

DIEZ PROPUESTAS

para una pequeña minería y una minería artesanal responsables

Recomendaciones del Grupo de Diálogo
Minería y Desarrollo Sostenible para una
pequeña minería y minería artesanal
formalizada, comprometida con el desarrollo
en las regiones y libre del crimen organizado



Fotografía: Solidaridad

Con el apoyo de:

Solidaridad



ÍNDICE

1. Hacia una nueva narrativa sobre la pequeña minería y la minería artesanal	4
---	----------

2. Una formalización como la que el país necesita	6
--	----------

2.1 Limitaciones presupuestales y administrativas del Estado para el proceso de formalización	10
---	----

2.2 Invisibilidad ante la ley del estrato de la minería tradicional	14
---	----

3. Desarrollo de la pequeña minería	15
--	-----------

3.1 Los contratos de explotación en concesiones de terceros	16
---	----

3.2 Debilidad de los mecanismos de control sobre la cadena de valor, comercialización y trazabilidad del oro	18
--	----

4. Expansión de la minería ilegal y la asociada a la criminalidad en amplios territorios del país	21
--	-----------

Introducción

Desde el año 2000, el Grupo de Diálogo Minería y Desarrollo Sostenible (GDMDS) es un espacio que fomenta la interacción entre una amplia gama de actores y partes interesadas en el quehacer minero. Su misión¹ es facilitar el entendimiento entre todos los actores y la convergencia allí donde hay disenso de posiciones y opiniones, con el fin último de trabajar hacia una visión consensuada y sostenible que aporte al desarrollo del país desde el sector minero.

A lo largo del tiempo, el GDMDS ha contribuido con propuestas como la evaluación y revisión de políticas relacionadas con la distribución del canon minero, la promoción de prácticas de monitoreo ambiental participativo en colaboración con las comunidades locales. Además, ha llevado a cabo trabajos significativos sobre la participación y el rol de las mujeres en la actividad minera, destacando su importancia en el panorama minero actual y futuro. Cabe recordar que en 2014 formuló un conjunto de recomendaciones sobre la formalización minera.

Este 2024, al interior del GDMDS, se formó un Grupo de Trabajo (GT-GDMDS) que busca contribuir a transformar la pequeña minería y la minería artesanal en una actividad rentable, sostenible, respetuosa del medio ambiente y de los derechos humanos: libre de explotación laboral, trabajo forzoso y trabajo infantil.

Así, desde el 24 de enero del presente año, el GT-GDMDS se reúne cada semana. Hasta el 24 de julio del corriente, hemos celebrado 18 sesiones y organizado 6 encuentros con representantes de entidades públicas y privadas, entre los que se incluyen la CONFEMIN, la FENAMARPE, la Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la PCM, el Ministerio de Energía y Minas, y la Dirección General de Formalización Minera del mismo ministerio, además de múltiples investigadores y especialistas.

Fruto de estas reuniones y de una exhaustiva revisión de la literatura producida hasta el momento, en particular por el Centro de Estudios en Minería y Sostenibilidad (CEMS) de la Universidad del Pacífico, hemos elaborado este documento de análisis y propuestas que busca establecer una nueva narrativa consensuada sobre la pequeña minería, que contribuya a su formalización, a su consolidación como un motor para el desarrollo local y regional, al bienestar de las comunidades y las familias, y a la lucha contra la minería ilegal y el crimen organizado.

(1) GDMDS, Red Social (2016). Agenda para el Fortalecimiento del Proceso de Formalización de la Minería Artesanal y de Pequeña Escala en el Perú. Una propuesta multiactor desde la Comisión de Minería Artesanal del GDMDS (pequeños mineros artesanales, la empresa y el Estado).



1. Hacia una nueva narrativa sobre la pequeña minería y la minería artesanal²

(2) Este título se inspiró en el documento producido por el CEMS-UP y la Universidad de Oxford - "Hacia una mejor formalización de la Minería Artesanal y de Pequeña Escala (MAPE) en el Perú: Explorando cuellos de botella y opciones de política pública". Disponible en: <https://sisisemail.up.edu.pe/sisisemail/docs/2024/184/hacia-una-mejor-formalizacion-de-la-mineria-artesanal.pdf>



Fotografía: Alianza por la Minería Responsable

La pequeña minería y la minería artesanal conforman un sector de la economía sumamente complejo. Es crucial distinguir con claridad entre la pequeña minería y la minería artesanal formalizada o en proceso de formalización, la minería ilegal, y la minería ilegal infiltrada y controlada por mafias u organizaciones criminales, tanto locales como transnacionales. Tras varias décadas de relevancia del sector en la agenda pública, se las continúa confundiendo, y, en el espacio mediático, directamente se identifica a la pequeña minería con la minería ilegal criminal.

También es importante distinguir que, ante la variedad de ecosistemas que existen en nuestro país, la pequeña minería y la minería artesanal adoptan una diversidad de modalidades operativas: filoneana, aluvial, o de tajo abierto, cada una con sus propias variantes tecnológicas.

Sería importante que se reconozca que la pequeña minería y la minería artesanal abren a miles de peruanos la oportunidad de acceder a fuentes de empleo y de aumentar sus ingresos y que, una vez formalizadas, pueden convertirse en motores de desarrollo local, regional y nacional. Para esto se requiere de varios compromisos ineludibles:

1. Que los mismos pequeños mineros se comprometan con el cumplimiento de estándares laborales, sociales y ambientales y orienten su actividad hacia una minería responsable en todo nivel: local, regional y nacional.
2. Que los líderes de las grandes empresas y los concesionarios mineros abran su comprensión del sector y puedan comenzar a mirar a los pequeños mineros como socios de negocio y actores válidos para el desarrollo local, regional y nacional.
3. Que el Estado, además de reprimir el delito, muestre voluntad política para cumplir con el rol de facilitar y promover la pequeña minería, allanando el camino para que se resuelvan las falencias que traban su desarrollo.

En este sentido, es fundamental³:

1. Que la política pública tenga, en simultáneo, la flexibilidad para responder con estrategias y acciones específicas a cada situación, y la capacidad para promover una visión común, a largo plazo, del sector.
2. Que el proceso de formalización minera se convierta en la principal arma de lucha contra la minería ilegal, y para cercar y reducir a la minería ilegal infiltrada por el crimen organizado.

(3) Así lo sustentaron: el Acuerdo por una Minería Responsable del GDMS, 2016; Rimay, Centro de Convergencia y Buenas Prácticas, 2018; y la Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible, en 2020.



2. **Una formalización como la que el país necesita**



La pequeña minería y la minería artesanal fueron incorporadas por primera vez en el marco legal peruano en el año 2002. Desde entonces, se han desarrollado tres procesos de formalización⁴, cada uno con sus propias normativas y procedimientos administrativos. Ninguno de los tres procesos cumplió con el objetivo de incorporar a la totalidad de pequeños mineros a la formalidad.

(4) Los tres procesos son: El proceso ordinario (2002-actualidad). El proceso extraordinario de formalización minera (2011-2016). El proceso integral de formalización minera (2017-actualidad)

Ver: "Hacia una mejor formalización de la Minería Artesanal y Pequeña Escala (MAPE) en el Perú." Disponible en: <https://sisisemail.up.edu.pe/sisisemail/docs/2024/184/hacia-una-mejor-formalizacion-de-la-mineria-artesanal.pdf>

Al 26 de julio de 2024, existe un total de 84,622 mineros inscritos en el REINFO . De ellos, hay 23,500 registros vigentes y 61,122 registros suspendidos. Según el MINEM, al 13 de septiembre de 2023, existían tan solo 2,067 pequeños mineros y mineros artesanales que, entre personas naturales y jurídicas, habían accedido a la formalidad, distribuidos tal como se muestra a continuación:



Personas naturales y jurídicas que accedieron a la formalización (a septiembre de 2023)

Total: 2067

Elaboración propia.

Fuente: Listado de Mineros Formalizados del MINEM⁶

(5) https://pad.minem.gob.pe/REINFO_WEB/Index.aspx

(6) En: <https://www.gob.pe/institucion/minem/informes-publicaciones/4631669-listado-de-mineros-formalizados>



Fotografía: Solidaridad

Un conjunto de elementos limita la formalización:

- 1. La minería artesanal y la pequeña minería operan en un contexto estructural de economías informales e ilegales.** En este contexto, el Estado ha perdido el monopolio del uso de la fuerza y no cuenta ni con la autoridad ni con la legitimidad para poner en marcha políticas públicas orientadas al ordenamiento de este sector.
- 2. Desde el Estado, la mirada sobre la minería artesanal y la pequeña minería tiene un enfoque legalista y punitivo.** El proceso de formalización se centra principalmente en exigir permisos y no ofrece incentivos ni beneficios que motiven a los mineros a formalizarse. Tampoco responde a las diversas tipologías que adopta la actividad minera y no reconoce a la minería tradicional, a pesar de que la política multisectorial sí lo hace.
- 3. Las entidades del Estado implicadas en el proceso de formalización de la pequeña minería y la minería artesanal tienen limitaciones** de índole técnico, administrativo y tributario
- 4. Existe un sistema tributario poco práctico para los pequeños mineros,** con una capacidad limitada para llegar a las localidades donde trabajan.



2.1 Limitaciones presupuestales y administrativas del Estado para el proceso de formalización

Las demoras en las transferencias presupuestales a los gobiernos regionales (GR) y la alta rotación de un personal que es insuficiente y que no cuenta con las capacidades ni los recursos necesarios son algunos de los factores administrativos que impactan negativamente en el procesamiento de las solicitudes para formalizarse que han introducido los mineros en el REINFO.

El presupuesto asignado al proceso de formalización para el año 2024 es de 8.6 millones de soles a nivel nacional. Esto equivale a unos 350,000 soles por región, si se reparte equitativamente el monto entre todas, según la Consulta Amigable del MEF.

Los recursos destinados a la formalización minera contrastan abiertamente con lo que el Estado gasta en las interdicciones de la minería ilegal. El Estado peruano gastará este año 76,369 millones de soles en la reducción de la minería ilegal, y el 99% de ese presupuesto (74.44 millones de soles) se destinará a operaciones de interdicción contra la minería ilegal. Es decir, por cada sol que el Estado gasta en la formalización, gasta 9 en operaciones de interdicción.

Después de más de 3 lustros de gastar poco dinero en la formalización y mucho en operativos de interdicción (que, lejos de sacar a los mineros del territorio, los dispersan por él, empujándolos a abrir nuevas fronteras para la minería ilegal), hoy el problema es peor que a principios de siglo. La estrategia que inicialmente se adoptó para abordar este problema no ha dado los resultados deseados, tampoco los esperados.



Recomendación N. 1

Para avanzar hacia una solución, es crucial que el Estado invierta la proporción de lo que gasta en operativos de interdicción y lo que gasta en el proceso de formalización. Es decir, que por cada sol que gaste en la formalización, gaste nueve en operativos de interdicción.

La formalización de los pequeños mineros es la principal arma del Estado contra la minería ilegal; los operativos de interdicción deben reconvertirse en acciones de inteligencia contra el crimen organizado, como se detallará más adelante.

Esto, por ejemplo, podría darse a través de la apertura de una línea telefónica (Aló Minero) que resuelva dudas a nivel nacional sobre formalización. En caso de que estas dudas no puedan resolverse telefónicamente, el presupuesto de las direcciones regionales debería alcanzar para la apertura de ventanillas únicas, con extensionistas de diversos sectores que absuelvan consultas sobre regulaciones y requisitos estatales. Estos extensionistas deberían guiar a los pequeños mineros y destrabar los cuellos de botella administrativos del proceso de formalización.

Al mismo tiempo, con presupuestos ordenados y disponibles desde la apertura del año fiscal, proponemos la creación de un registro nacional de evaluadores que permita a los gobiernos regionales contratar a profesionales competentes que participen con responsabilidad e integridad en el proceso de formalización de pequeños mineros.

Recomendación N. 2

Es indispensable atacar la desarticulación de organismos del Estado y la superposición de funciones entre los sectores con competencias u opinión sobre la pequeña minería y minería artesanal.



Las competencias y funciones establecidas deben tener un liderazgo claro, líneas de mando definidas y responsabilidades bien establecidas en todos los niveles.

Se recomienda mejorar la articulación administrativa (interoperabilidad) entre los gobiernos regionales y las entidades estatales responsables a través de sistemas cuyos procesos informáticos sean públicamente rastreables.

Por ejemplo, los gobiernos regionales y las entidades del Estado que participan en el proceso de formalización deben manejar los mismos mapas y georreferenciaciones para evitar que los IGAFON y los IGAS ya aprobados se superpongan con otras solicitudes en trámite.



Recomendación N. 3

Es necesario modificar el actual ordenamiento institucional de manera que este incluya incentivos para la formalización.

Se propone que el Estado contribuya a que el sistema financiero formal desarrolle una oferta de créditos e instrumentos financieros para la pequeña minería en su conjunto (incluida la artesanal y la tradicional), tal como se menciona en la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030⁷.

(7) Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3456252/POL%C3%8DTICA%20NACIONAL%20MULTISECTORIAL%20PARA%20LA%20PEQUE%C3%91A%20MINER%C3%8DA%20Y%20MINER%C3%8DA%20ARTESANA%20L.pdf>

2.2 Invisibilidad ante la ley del estrato de la minería tradicional

Bajo la legislación vigente, existen miles de mineros que no podrán formalizarse. La minería artesanal incluye un estrato de mineros tradicionales, particularmente pallaqueras⁸ y cachorreros⁹, que ya están reconocidos en la política multisectorial, pero aún no en una ley para la pequeña minería. De ser omitidos por la legislación, corren el riesgo de continuar en la informalidad.

Ninguna de estas actividades —una minería de subsistencia— está considerada en el proceso de formalización. Se trata de una población de mineros cuyo trabajo es invisible para el proceso de extracción, aunque el producto del mismo tenga cierta relevancia para la comercialización del mineral. De establecerse un Instrumento de Gestión Ambiental Corregido (IGAC) especial para ellos, los trabajadores reconocidos en este estrato podrían emitir una liquidación de compra y establecer una producción diaria.



Recomendación N. 4

Es indispensable que se reconozca a pallaqueras y cachorreros dentro de la categoría legal de la “minería tradicional”.

Esta formalización, o reconocimiento, debería estar condicionada y ser renovada periódicamente en función de:

1. Reconocer la diversidad biológica y productiva en la que se desarrolla la minería tradicional (filoneana, aluvial, etc.).
2. Capacitaciones en seguridad laboral.
3. Dotación de equipamiento de protección (indumentaria para el frío y cascos, como mínimo).
4. Afiliación a seguros de salud autofinanciados que garanticen la atención médica en caso de accidente laboral.
5. Programas de promoción de la igualdad de género.

(8) Las pallaqueras (que son mayoritariamente mujeres, especialmente en las regiones de Puno y Arequipa, y se encuentran en situación de vulnerabilidad y pobreza) seleccionan, entre los restos del desmonte del mineral de las labores mineras formales o en proceso de formalización, aquel que contiene todavía algún valor comercial. La formalización de la minería debe hacerse de acuerdo con el ODS 5: “Lograr la igualdad entre géneros”

(9) Los cachorreros, son trabajadores mineros a los que se paga en especie, con la extracción de minerales.



3.

Desarrollo de la pequeña minería



Fotografía: Solidaridad

3.1 Los contratos de explotación en concesiones de terceros

Cerca del 90% de los pequeños mineros y la mineros artesanales registrados en el actual proceso de formalización minera no son titulares de las concesiones en que trabajan¹⁰. La superposición de actividades entre la gran minería y la pequeña minería, así como la minería artesanal, es otro de los grandes obstáculos del proceso de formalización.

De acuerdo con la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y la Minería Artesanal, existen 26 433 inscripciones que se encuentran en 4 261 derechos mineros de terceros que no tienen producción minera reportada. Por otra parte, 11 890 inscripciones se encuentran sobre derechos mineros que sí producen¹¹. Otro gran problema es la superposición de derechos mineros con concesiones forestales y áreas naturales protegidas. Entre ellas, 2 190 inscripciones en el REINFO están superpuestas con concesiones forestales, y 255 con áreas naturales protegidas¹².

De acuerdo con la regulación vigente, estos casos (salvo las superposiciones con áreas naturales protegidas) requieren un contrato de explotación entre el pequeño minero que busca formalizarse y el titular de la concesión.

No obstante, no existen incentivos para que los titulares de derechos mineros firmen este tipo de acuerdos. Además, aquellos que lo han hecho enfrentan desafíos que ponen en riesgo su propia seguridad jurídica.

(10) Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y la Minería Artesanal.

(11) Para más detalle, mirar la Tabla No 29 de la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y la Minería Artesanal. Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3456252/POL%C3%8DTICA%20NACIONAL%20MULTISECTORIAL%20PARA%20LA%20PEQUE%C3%91A%20MINER%C3%8DA%20Y%20MINER%C3%8DA%20ARTESANAL.pdf>

(12) Para más detalle mirar las Tablas 30 y 31 de la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y la Minería Artesanal, previamente citada.

Recomendación N. 5

La utilización de mediadores neutrales e independientes puede ayudar a facilitar contratos de explotación entre la gran y mediana minería y los pequeños mineros y mineros artesanales, transformando la conversación de una postura confrontativa a una negociación y colaboración, con el fin de generar valor para ambas partes.



En este sentido, los contratos de explotación son un punto crítico. Han demostrado ser una estrategia efectiva para la prevención de conflictos mientras se actúa conforme a la legislación vigente, en relación con la actual política de concesiones.

Por ello, se propone crear incentivos para los titulares de derechos mineros dispuestos a firmar contratos de explotación sobre una concesión, tales como:

1. Facilidades tributarias
2. Exoneración de pagos de vigencia y penalidades sobre concesiones

Proponemos que la SNMPE, sus empresas asociadas, la mediana minería y los concesionarios mineros en general consideren que la firma de contratos de explotación con pequeños mineros y mineros artesanales contribuye a generar un clima de paz social, seguridad ciudadana y disminución de la conflictividad social. Asimismo, contribuye a evitar posibles invasiones futuras de la minería ilegal a sus concesiones.

La experiencia de Pan American Silver y los pequeños mineros de AMASBA ofrece valiosas lecciones para el futuro. Entre ellas, que para construir confianza entre las partes y traducir esa confianza en acuerdos concretos, las mesas de diálogo con terceros imparciales de la sociedad civil han demostrado ser efectivas.



3.2 Debilidad de los mecanismos de control sobre la cadena de valor, comercialización y trazabilidad del oro

Desde 2003, hay una brecha notable en las estadísticas del sector minero: el volumen de exportación de oro supera significativamente al de la producción nacional. Este desfase ha ido en aumento con el paso de los años. Según el Anuario Estadístico Minero de 2022, dicha brecha alcanzó las 78 toneladas de oro.

En promedio, entre el 2013 y 2022, no existe registro de 50 toneladas de oro anuales debido a producción que no se declara. Esto equivale a aproximadamente 2,356 millones de dólares en oro comercializado anualmente y a una pérdida estimada de más de 700 millones de dólares en impuestos sobre la renta cada año.



Fotografía: Alianza por la Minería Responsable

Esta situación pone en manifiesto la existencia de una economía oculta en la que convergen la minería informal y la ilegal. Parte de la producción no registrada eventualmente se inserta en la cadena de valor del oro y sale del país de manera formal.

Para abordar esta problemática, se creó el Registro Especial de Comercializadores y Procesadores de Oro (RECPO)¹³, administrado por la Dirección General de Formalización Minera (DGFM)¹⁴. Comercializadores y procesadores de oro están obligados a solicitar al MINEM un usuario y clave¹⁵ de acceso informático para reportar mensualmente las transacciones comerciales realizadas en el mes anterior.

A este registro se han incorporado indistintamente pequeños mineros, mineros informales y plantas de procesamiento, sin claridad sobre quiénes pueden o deben inscribirse, ni sobre lo que deberían hacer al comerciar con oro una vez inscritos. El RECPO no está reglamentado y no obliga a compradores y vendedores de oro a declarar la concesión de origen del mineral ni su grado de pureza. Por lo tanto, hasta el momento, el RECPO no garantiza la concordancia entre el oro producido y el oro vendido. Es decir, el RECPO es un registro sin reglamentar que no contribuye a la trazabilidad.

(13) Resolución Ministerial N° 249-2012-MEM-DM.

(14) Primera disposición complementaria final del DS N° 018-2018-EM.

(15) Párrafo 4.2 del artículo 4 del DS N° 027-2012-EM, modificado por el artículo 1 del DS N° 018-2018-EM.



Fotografía: Solidaridad



Recomendación N. 6

El RECPO debe integrarse a un sistema de trazabilidad que permita identificar y reducir la minería ilegal, diferenciando a los mineros en vías de formalización de aquellos ya formalizados, y proporcionar datos precisos y en tiempo real sobre la producción y comercialización del oro.

Este sistema permitiría una mejor toma de decisiones y la implementación de políticas públicas más efectivas, asegurando el cumplimiento de normas y estándares internacionales y mejorando la reputación del país en el mercado global.

El MINEM debe promover mecanismos de control y trazabilidad efectivos que permitan identificar el origen¹⁷, el lugar de procesamiento¹⁶ y los canales de venta final del oro en un sistema único. Este sistema debería interoperar con las bases de datos de otras entidades gubernamentales para detectar y corregir los vacíos de información en el mercado.

Para lograr estos objetivos, es necesario que el RECPO sea reglamentado y cuente con un módulo que registre datos de compra, venta y origen del mineral producido y procesado en tiempo real.

En este sentido, el aplicativo Qori, que ha sido galardonado con premios por innovación, permite precisamente generar estos registros. El uso de esta aplicación podría generalizarse y mejorarse.

(16) Pallaqueras, chichiqueros, en proceso de formalización y los formalizados (DAC, Estamin).

(17) Plantas de procesamiento formales e informales.



4.

Expansión de la minería ilegal y la asociada a la criminalidad en amplios territorios del país



El 13 % de los distritos en las regiones amazónicas de Perú presentan presencia de minería ilegal en diferentes intensidades. En el 91 % de los casos, se trata de extracción de oro. En cuanto al tipo de minería ilegal, en el 66.66 % de los distritos amazónicos se reporta minería aluvial en cuerpos de agua mediante el uso de dragas de diverso tamaño¹⁸.

Un estudio del Monitoring of the Andean Amazon Project (MAAP)¹⁹ ha detectado 40 dragas activas en el río Cenepa y 6 en el río Santiago (región Amazonas) en 2023. En Loreto, la FEMA ha detectado más de 100 dragas desde 2020 en el río Nanay²⁰.

(18) ARANA, Martín (2023): Minería ilegal en la Amazonía peruana. Informe sobre las actividades mineras en las regiones amazónicas de Amazonas, Huánuco, Loreto, Madre de Dios, San Martín y Ucayali. Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible - Perú. Disponible en: <https://drive.google.com/drive/folders/19dMVhxdQSAkzEm0-ZM0r3vPbLcQOcn4->

(19) <https://www.maaproject.org/es/>

(20) Las herramientas de teledetección posibilitan la detección de actividades mineras ilegales, incluso en períodos de lluvia y situaciones de nubosidad; y hay ONG nacionales e internacionales que colaboran, así como creciente desarrollo de capacidades de algunas agencias gubernamentales.

Estos datos expresan un problema mucho más profundo. A vista y paciencia del Estado, en abierto desafío, florece una economía política particular (historias locales que responden a intereses globales), como la minería ilegal o el narcotráfico, que incluyen a “una economía moral de la corrupción” (prácticas económicas que normalizan la corrupción) como resultado de una completa ausencia de oportunidades en las fronteras: en el Trapecio Amazónico, en Madre de Dios, en Amazonas o en Ucayali. Por lo general, los jóvenes varones trabajan en la hoja de coca, la minería o la tala ilegal. Análogamente, las jóvenes mujeres tienen que elegir entre trabajar como cocineras o camareras en fondas, restaurantes y otros servicios que atienden a estas economías ilegales, o ser explotadas sexualmente en bares y prostíbulos clandestinos que han proliferado en la selva durante las últimas dos décadas. En estas zonas de frontera, esas son las opciones más comunes y rentables.

La minería ilegal produce impactos sociales e institucionales. En la Amazonía (pero también en comunidades campesinas andinas) hay evidencia de la división y fragmentación de las organizaciones sociales sin precedentes. Se observa la corrupción de líderes que ceden terrenos de su comunidad, animados por las mafias, y también de defensores ambientales o líderes locales que reciben amenazas, viven permanentemente amedrentados o pagan con su vida la defensa de sus tierras²¹. Las mujeres están usualmente marginadas de la toma de decisiones sobre estos aspectos. Se ha observado que mineros foráneos seducen a las mujeres para entrar a las comunidades más alejadas y acceder a sus tierras, para luego abandonarlas con sus hijos²². También existen comunidades que entablan alianzas con mineros ilegales, a partir de apoyos monetarios para pequeñas obras, o de capital de trabajo para microemprendimientos de las mujeres o para atender situaciones de salud o de emergencia. La minería ilegal atrae a las comunidades crímenes como el sicariato, la trata de personas, el tráfico ilegal de migrantes, y delitos como el lavado de activos, el contrabando y la corrupción de funcionarios públicos.



Fotografía: Wyss Academy

(21) En Madre de Dios son notables los casos de don Alfredo Vracko (asesinado por mineros ilegales) y de don Víctor Zambrano, actualmente parte del comité de gestión de la Reserva Nacional del Tambopata. 21Irigoyen, M. (2023). Minería ilegal, Pueblos Indígenas y Relaciones de Género en Madre de Dios - Perú. Servir Amazonia.

(22) Irigoyen, M. (2023). Minería ilegal, Pueblos Indígenas y Relaciones de Género en Madre de Dios - Perú. Servir Amazonia.



Fotografía: Solidaridad

Una mirada estrictamente legal de la corrupción no permite la comprensión de sistemas políticos que, en esencia, son moralmente corruptos y que sistemáticamente sirven a los intereses de grupos, sectores o individuos específicos en territorios gobernados por mafias y formas organizadas del crimen que corrompen a funcionarios públicos no como excepción, sino como regla. Conductas corruptas comunes en los márgenes, como el enriquecimiento ilícito y el nepotismo, se toleran gracias a que existe la necesidad (y una valoración social positiva) sobre el aprovechamiento de oportunidades, sean estas ilegales o no.

A la par, mediante un sistema de patronazgo y clientelismo, surgen políticos comprometidos con conductas irregulares que representan, en el ámbito nacional, los intereses de las economías ilegales en los márgenes del Estado, complejizando la persecución del crimen organizado. También es común que de territorios y poblaciones marginales surjan "autoridades predatorias", es decir, individuos en posiciones administrativas que se permiten diversas formas de extorsión y actúan como si su función burocrática incluyera el derecho consuetudinario al cobro de sobornos o la deducción de porcentajes de sus administrados²³.

En Madre de Dios es *vox populi*, por ejemplo, que existe una pirámide de coimas para el paso de combustible a los campamentos, (formalizados, en proceso de formalización e ilegales), y que va desde los controles de carreteras hasta instancias regionales más altas de las fuerzas armadas y policiales. Esto, sin contar con una cantidad y variedad de casos de efectivos que directamente son mineros ilegales.

A esto se suma una nueva capa de complejidad. En el período reciente se ha registrado la presencia de grupos armados y organizaciones criminales internacionales en campamentos de la minería ilegal: el Comando Vermelho, el Primer Comando de la Capital, El Tren de

(23) Arriarán, G. (2019). La trata de personas y la corrupción en el contexto del narcotráfico y la pandemia del Covid-19 en el Trapecio Amazónico. Un mapeo de actores. Transparencia internacional - Pro Ética. Disponible en: <https://www.proetica.org.pe/wp-content/uploads/2020/10/proetica-un-mapeo-de-actores.pdf>

Aragua, o los GOAR (Grupos Organizados Armados) conformados por remanentes de las FARC que operan en la cuenca del Putumayo²⁴. Existen evidencias e indicios de los vínculos entre la minería ilegal y el narcotráfico en todas las regiones de la selva y, últimamente, en particular, en Condorcanqui, Amazonas; allí donde la acción del Estado es apenas perceptible, o donde el aparato burocrático del Estado ha sido infiltrado por la corrupción.

Por último, es de dominio público que la minería ilegal financia campañas políticas de candidatos a municipalidades, gobiernos regionales y el Congreso. ¿Qué tipo de liderazgo político y de representación democrática puede emerger de regiones cuya principal actividad económica es la minería ilegal del oro?

Se requiere de un pacto nacional que movilice a la ciudadanía contra la corrupción y el avance de las economías criminales. Este pacto debería materializarse en la firma preelectoral de un acuerdo entre los partidos políticos, para que se excluya de candidaturas a la presidencia, el Congreso, los gobiernos regionales y las alcaldías a personas con antecedentes penales por minería ilegal; y se rechacen los aportes de campaña que provienen de este delito.

Para una estrategia nacional efectiva de lucha contra la minería ilegal se necesita la aplicación de cuatro grandes acciones en simultáneo, referidas a la recuperación del orden interno: (i) la intensificación de operaciones y acciones de inteligencia, (ii) la lucha contra la corrupción a la par que (iii) el cierre de brechas sociales y económicas y (iv) un desarrollo territorial.



Recomendación N. 7

Recuperación del orden interno mediante:

- La recuperación del control territorial de las zonas tomadas por la minería ilegal
- Intensificación de operaciones y acciones de inteligencia que permitan la captura de los líderes de las organizaciones criminales asociadas a este delito.
- Mecanismos de control y sanción contra la corrupción de funcionarios y autoridades.
- Cierre de brechas sociales y económicas y desarrollo territorial.

La recuperación del control territorial de las tierras tomadas por la minería ilegal, la implementación de acciones de inteligencia para la desarticulación de organizaciones criminales y el establecimiento de mecanismos contra la corrupción en las fuerzas armadas y policiales. Además, se debe cerrar las brechas económicas y sociales y fomentar el desarrollo territorial.

(24) Sierra, 2023 citado por V&C Analistas (2024). Documento de Trabajo.



Fotografía: Solidaridad

1. Recuperación del control territorial de las zonas tomadas por la minería ilegal.

Esto requiere un despliegue coordinado de fuerzas policiales y militares que permita controlar los accesos y salidas estratégicos de territorios que, en la mayoría de los casos, están alejados, son agrestes, escarpados o están llenos de vegetación y atravesados por múltiples riachuelos, como sucede en la selva²⁵. El despliegue policial y militar en los territorios afectados por la minería ilegal debe abandonar la estrategia de operativos de interdicción, salvo para operativos estratégicos muy puntuales. Debe adecuarse a la realidad geográfica y priorizar puntos estratégicos, es decir, en puestos de control, puertos y aeropuertos, así como en entradas y salidas a túneles filoneanos y plantas de procesamiento²⁶ del oro. En estos puntos estratégicos (puertos, puestos de control de carreteras, aeropuertos, etc.) deben instalarse oficinas únicas multisectoriales competentes para la pequeña minería y la lucha contra la minería ilegal, tales como la FEMA, SUNAT, SUCAMEC, la PNP (inteligencia), MINEM, entre otras.

(25) En este sentido, el uso de tecnología como los Sistemas de Información Geográfica (SIG), es fundamental para detectar la expansión de actividades de minería ilegal en áreas prohibidas. Mediante convenios con la cooperación internacional, además, se puede acceder a recursos avanzados y conocimiento técnico, optimizando el uso de información imágenes satelitales como la proporcionada por el Proyecto Monitoreo de la Amazonía Andina (MAAP).

(26) Requisa de los insumos químicos fiscalizados (IQF) y decomiso del mineral extraído ilegalmente.

- 2. Intensificación de operaciones y acciones de inteligencia que permitan la captura de los líderes de las organizaciones criminales asociadas a este delito,** principalmente de sus agentes financieros, con el objetivo de dismantelar las estructuras financieras y operativas de estas organizaciones. Esto conlleva un aumento del presupuesto para inteligencia e investigación policial, la capacitación de personal y su dotación con tecnología moderna, colocando a las economías criminales y a la minería ilegal como objetivos prioritarios de los organismos de inteligencia del Estado.
- 3. Mecanismos de control y sanción contra la corrupción de funcionarios y autoridades:** en la medida en que las fuerzas armadas y policiales han sido infiltradas por la minería ilegal, tal como se ha comprobado en repetidas oportunidades con casos en Madre de Dios y, recientemente, en Amazonas, se necesitan medidas extremas contra la corrupción y el soborno:
- a. Situar oficinas multisectoriales en puntos estratégicos es una medida clave contra la corrupción de funcionarios, ya que, en principio, para sobornar a un funcionario, sería necesario sobornar a toda la oficina. Es fundamental investigar los antecedentes de estos funcionarios para asegurar que no existan vínculos previos entre ellos y realizar rotaciones periódicas.
 - b. El Estado debe apoyar y proteger firmemente a la población organizada que identifique y detenga a agentes del orden corrompidos por la criminalidad, al mismo tiempo que fomente que las organizaciones vecinales y comunales desempeñen un papel activo en la vigilancia contra la corrupción.
 - c. Es urgente llevar a cabo una auditoría del dinero destinado en los últimos 15 años al rubro "Reducción de la minería ilegal" y "Operativos de interdicción de la minería ilegal" del presupuesto público, para descartar cualquier rastro de corrupción en la ejecución y adjudicación de esos fondos. Además, es crucial identificar e investigar a fondo a mandos de las fuerzas armadas y policiales que puedan haber estado implicados en irregularidades.
- 4. Cierre de brechas sociales y económicas y desarrollo territorial.** Lo señalado anteriormente debería ir de la mano con una política multisectorial orientada al cierre de brechas sociales y económicas, así como al desarrollo territorial. Esta política debe fortalecer y apoyar a las facciones de las poblaciones y comunidades que se oponen y defienden sus territorios contra la minería ilegal. Se deben recuperar experiencias exitosas, como las del Programa de Conservación de Bosques, la promoción del empleo, la generación de valor agregado y la organización de cadenas productivas sostenibles, entre otras.

Recomendación N. 8



Es necesario revisar y derogar algunas de las recientes normas aprobadas por el Congreso que, por sus posibles efectos en la criminalidad organizada, podrían estar beneficiándola o favoreciéndola. Estas normas han sido cuestionadas y denunciadas por amplios sectores de la sociedad.

Por otro lado, en el período preelectoral, los partidos políticos deben comprometerse a revisar y depurar sus padrones de candidaturas para eliminar a aquellos con evidencia de vínculos con el crimen organizado.

Recomendación N. 9

Es necesario que los pequeños mineros, tanto formales como en proceso de formalización, marquen una distancia decisiva de la minería ilegal, especialmente aquella infiltrada por el crimen organizado.



Esta separación es crucial para la integridad del sector y la seguridad de las comunidades mineras. Debe llevarse a cabo mediante la purga de mineros ilegales y posibles elementos criminales de todas las asociaciones y federaciones de pequeños mineros a nivel nacional. Este esfuerzo conjunto contribuirá a crear un ambiente más seguro y regulado, promoviendo la formalización y sostenibilidad de la pequeña minería.

Por otra parte, se debe brindar protección a los mineros formales con contratos de explotación firmados, frente a posibles invasiones futuras de mineros ilegales.



Recomendación N. 10

La colaboración internacional es decisiva para enfrentar el crimen organizado transnacional. El trabajo conjunto con países vecinos y organismos internacionales permite una respuesta más robusta y coordinada, abordando las raíces del problema y desmantelando las redes criminales que operan a través de las fronteras.

La cooperación policial binacional y multilateral, la coordinación efectiva entre operadores de justicia y organismos fiscalizadores multilaterales, así como el conocimiento y la socialización de mejores prácticas, favorecen el fortalecimiento de capacidades institucionales. Esto se refleja en la implementación de estrategias conjuntas para combatir el crimen organizado infiltrado en la minería ilegal.

El reciente "Acuerdo de Resolución contra la Delincuencia Organizada Internacional", aprobado en Lima por el Consejo de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en enero pasado, es un claro ejemplo de cómo la cooperación internacional puede generar un impacto significativo. Este acuerdo no solo establece un marco para la colaboración entre los países miembros, sino que también promueve la rendición de cuentas y el seguimiento de los avances logrados.

Adscripciones al documento

El presente documento denominado **“Diez propuestas para una pequeña minería y una minería artesanal responsables”**, ha sido elaborado en forma consensuada considerando las opiniones de diferentes actores y especialistas del sector de la minería artesanal y de pequeña escala, miembros de un equipo de trabajo del Grupo de Diálogo Minería y Desarrollo Sostenible (GDMDS), que durante 7 meses hemos venido sosteniendo reuniones semanales y discutiendo con los actores protagonistas del sector sobre las recomendaciones que aparecen en él.

La sistematización de los acuerdos consensuados ha estado a cargo de un secretario técnico y de un pequeño comité de redacción, que han tenido la responsabilidad de redactar un documento que refleja la posición de todos los abajo firmantes, sin menoscabo de que otros firmantes lo suscriban en el futuro inmediato.

Las propuestas contenidas en el documento representan un esfuerzo conjunto por abordar de manera integral los desafíos que enfrenta el sector de la pequeña minería y la minería artesanal en el Perú. Confiamos en que estas recomendaciones contribuyan significativamente a la puesta en marcha de la política pública para el sector, y en particular, a la formulación de la nueva ley de la Minería Artesanal y Pequeña Minería.

Apellidos y nombres	Documento de Identidad (DNI)	Institución/Consultor
Irigoyen Alvizuri, Marina	09056939	Coordinadora del GDMDS
Orozco Zevallos, Olinda	08595171	Coordinadora del GT-GDMDS y Presidenta del Instituto Redes de Desarrollo Social
Vera Miller, Dante	70353003	Coordinador del GT-GDMDS y Director Fundador de V&C Analistas
Vidal, Ana María	08721054	Ex Coordinadora del GDMDS
Incháustegui Zevallos, Miguel	07870587	Ex Ministro de Energía y Minas
Arriarán Germán-Palacios, Gabriel	10296344	Secretario Técnico del GT-GDMDS y Especialista Social

Nombres y apellidos	Documento de Identidad (DNI)	Institución/Consultor
Chanamé Márquez, Gladys	04628809	Consultora
Chávarri, Angela	10791009	Consultora Jurídica
Chávarri, Clara	10001778	Consultora
Cubas, Gloria	07848344	Consultora de V&C Analistas
Eto Chero, Guadalupe	07932887	Directora del Instituto Redes de Desarrollo Social
Huidobro Vera, Manuel Ruiz	48915914	Consultor
Oré Ibarra, Luis	09866996	Orasi Consulting Group
Quiñón Cárdenas, Aaron	70353003	Investigador
Rodríguez Muñoz, Oscar Alfredo	08767639	Consultor minero
Romero Ríos, Jorge	01334200	Economista
Sánchez Vargas, Estefanía	46394183	Antropóloga
Vásquez Indacochea, Pedro	41624330	Psicólogo Social
Winkelried Quezada, Mauricio	43673745	Gerente del Programa de Minería - Solidaridad



Con el apoyo de:

Solidaridad

